Die Publikation der Gesetze und Verordnungen im Deutschen Reich und in Preussen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der juristischen Fakultät der Universität Breslau

vorgelegt

von

Paul Englisch

aus Breslau

ACAD. LEGIS. BAT. BIBL.

Breslau

Druck von H. Fleischmann

1912.

Gedruckt mit Genehmigung der juristischen Fakultät der Universität.

Referent: Professor Dr. **Brie**.
Korreferent: Professor Dr. **Fischer**.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit

gewidmet.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

A. Gesetze.

§ 1. Einleitung 1

I. Ausfertigung.

§ 2. Geschichtlicher Ueberblick 3
§ 3. Das Bestehen einer Ausfertigung im Reich 6
§ 4. Das Bestehen einer Ausfertigung in Preussen 10
§ 5. Form der Ausfertigung 11

II. Verkündigung.

§ 6. Es besteht kein Recht, sondern eine Pflicht des Kaisers zur Verkündigung 13
§ 7. Die Verkündigung in Preussen 18
§ 8. Frist für die Verkündigung 19
§ 9. Ausführung des Verkündigungsbefehls 25
§ 10. Publikationsfehler 27
§ 11. Beginn der Verbindlichkeit 28

B. Verordnungen.

§ 12. Einleitung 30
§ 13. Publikation der Verwaltungsverordnungen 31
§ 14. Publikation der Rechtsverordnungen 32
§ 15. Ausserkraftsetzung von Notverordnungen in Preussen . . 42
§ 16. Schluss 43

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41548201_0018

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Deutsches Staatsrecht. In Holtzendorff-Kohlers Encyklopädie 6. Aufl.

Anschütz, Die gegenwärtigen Theorien über den Begriff der gesetzgebenden Gewalt und den Umfang des königlichen Verordnungsrechts nach Preuss. Staatsrecht 1900.

Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reichs 1901.

Arndt, Verfassung des deutschen Reichs. Kommentar 2. Aufl.

Arndt, Das Verordnungsrecht des deutschen Reiches 1884.

Arndt, Staatsrecht und Verwaltungsrecht. In Birkmeyers Encyklopädie 1. Aufl. S. 789 ff.

Arndt, Die Verfassungsurkunde für den Preussischen Staat 6. Aufl. 1907.

Binding, Handbuch des Strafrechts. Bd. 1. 1885.

Binding, Die Nichtigkeit des neuen Jesuitengesetzes vom 8. März 1904. (Nationalzeitung vom 18. März 1904, Nr. 186).

Bornhak, Prenssisches Staatsrecht. Bd. 1. 2. Aufl. 1911.

Bornhak, Die verfassungsrechtliche Stellung des deutschen Kaisers. (Arch. für öff. Recht. Bd. 8, 424 ff.)

Brie, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts. Beurteilung von Jellineks Gesetz und Verordnung. (Arch. f. öff. R. Bd. 4, 1 ff.)

v. Colbow, Das Vetorecht des deutschen Kaisers. (Arch. f. öff. R. Bd. 5, 73 ff.)

Dernburg, Pandekten 7. Aufl. Bd. 1.

Dyroff, Rechtssatzung und Gesetz. In Annalen des deutschen Reichs 1889, S. 817 ff.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Civilsachen, Bd. 24, 40, 44, 48.

Fischer, Das Recht des deutschen Kaisers 1895.

Fleischmann, Der Weg der Gesetzgebung in Preussen. (Heft 1 der Abhandlungen aus dem Staats- und Verwaltungsrecht hrsg. von Brie.)

Fricker, Die Verpflichtung des Kaisers zur Verkündigung der Reichsgesetze. (Leipziger Dekanatsprogramm 1885.)

Frormann, Die Beteiligung des Kaisers an der Reichsgesetzgebung. (Arch. f. öff. R. Bd. 14, 31 ff.)

Gareis, Allgemeines Staatsrecht. In Marquardsens Handbuch des öff. Rechts, Bd. 1. 1883.

Geffcken, Die Verfassung des deutschen Reiches 1901.

v. Gerber, Grundzüge des deutschen Staatsrechts 1880.

Gierke, Das Staatsrecht des deutschen Reichs von Laband. In Grünhuts Zeitschrift Bd. 6, S. 221.

Glatzer, Das Recht der provisorischen Gesetzgebung in Sonderheit nach preussischem Staatsrecht 1899.

v. Graevenitz, Das Verordnungsrecht des Bundesrates. Leipziger Diss. 1909.

Haenel, Deutsches Staatsrecht 1892.

Haenel, Studien zum deutschen Staatsrecht Bd. 1. 1873; Bd. 2. 1888.

v. Held, Die Verfassung des deutschen Reiches 1872.

Hensel, die Stellung des Reichskanzlers nach dem Staatsrecht des deutschen Reiches. (Annalen des deutsch. Reiches 1882, 1 ff.)

Hiersemenzel, Die Verfassung des Norddeutschen Bundes Bd. 1. 1867.

Hubrich, Die reichsgerichtliche Judikatur über den Gesetzes- und Verordnungsbegriff nach preuss. Staatsrecht. (Annalen des dtsch. Reichs 1904, S. 770 ff., 801 ff., 911 ff.)

v. Jagemann, Die deutsche Reichsverfassung. Vorträge 1904.

Jastrow, Die Ungültigkeit des Wuchergesetzes. In „Die Nation" 10. Jhrg. 1892/93. Nr. 42.

Jellinek, Gesetz und Verordnung 1887.

Kahl, Ist die Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes staatsrechtlich zulässig? (Tägl. Rundschau 1904, 16. März).

v. Kirchenheim, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1887.

Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 5. Aufl. 1911. 1. u. 2. Bd.

Laband, Dass. in Marquardsens Handbuch II, 1. 5. Aufl. 1909.

Laband, Kritik von Liebenow, die Promulgation (Arch. f. öff. R. 17, 440 ff.)

Laband, Die Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes (Deutsche Juristen-Zeitung 1904, S. 321 ff)

Laband, Die Verkündigung von Rechtsverordnungen des Bundesrats. (Arch. f. öff. R. Bd. 18, 305 ff.)

Liebenow, Die Promulgation. Greifswalder Diss. 1901.

Loening, Lehrbuch des deutschen Verwaltungsrechts. 1884.

Lukas, Ueber die Gesetzespublikation in Oesterreich und dem deutschen Reiche 1903.

Mayer, E., Beurteilung von Arndt, das Verordnungsrecht des deutschen Reichs (Krit. Viert. Schrift. N.F. 8 (1885) S. 134 ff.)

Mayer, O., Deutsches Verwaltungsrecht Bd. 1.

v. Martitz, Betrachtungen über die Verfassung des Norddeutschen Bundes 1868.

Meyer, Otto, Einleitung in das deutsche Staatsrecht. 2. Aufl. 1884.

Mejer, Georg, Der Antheil der Reichsorgane an der Reichsgesetzgebung (In der Jenaer Festgabe für Gneist 1888, S. 1 ff.)

Meyer, Georg, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, hrsg. von Anschütz, 6. Aufl.

Meyer, Georg, Beurteilung von Labands Staatsrecht. (Annalen des deutschen Reichs 1878, S. 369 ff.)

v. Mohl, Das deutsche Reichsstaatsrecht 1873.

Oppenhoff, Die Rechtsprechung des Kgl. Obertribunals in Strafsachen Bd. 5, S. 238.

Pabst, Die Sanktions- und die Publikationsfrist für Gesetze. Giessener Diss 1909.

Riedel, Die Reichsverfassungsurkunde vom 16. April 1871. 1871.

v. Rönne, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 2. Aufl.

v. Rönne, Das Staatsrecht der Preussischen Monarchie 4. Aufl 1881. Bd. 1 u. 5. Aufl. bearb. v. Zorn 1899.

Rosenberg, Die Sanktion der Reichsgesetze (Annalen des deutschen Reichs 1900, 575 ff.)

Rosin, Das Polizeiverordnungsrecht in Preussen 2. Aufl. 1895.

v. Roth, System des deutschen Privatrechts 1880—86.

v. Ruville, Das deutsche Reich ein monarchischer Einheitsstaat 1894.

Scheibke, Die Frist für Sanktion und Publikation von Gesetzen 1909 (In Abhandlungen aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht herausg. von Zorn u. Stier-Somlo VI, 4).

Schmid, Zur Auslegung des Art. 5 der Reichsverfassung. In Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Bd. 55, 57, 61.

Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte 5. Aufl.

Schulze, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 1881. 1886.

Schulze, Das Preussische Staatsrecht 2. Aufl. 1888 u. 1890.

Schwartz, Die Verfassungsurkunde für den Preuss. Staat 1892.

Seligmann, Der Begriff des Gesetzes im materiellen u. formellen Sinne 1886.

v. Seydel, Kommentar zur Verfassungsurkunde für das deutsche Reich. 1. u. 2. Aufl.

v. Seydel, Beurteilung von Labands Staatsrecht. In v. Holtzendorff u. Brentanos Jahrbuch für Gesetzgebung und Volkswirtschaft. 2. Jahrg.

v. Stengel, Das Staatsrecht des Königreichs Preussen 1894. (In Marquardsens Handbuch II, 3)

Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes und des deutschen Zollvereins 1870.

Triepel, Quellensammlung zum deutschen Reichsstaatsrecht 1901.

Trieps, Das deutsche Reich und die deutschen Bundesstaaten 1890.

Westerkamp, Ueber die Reichsverfassung 1873.

v. Wrangel, Frh. Die Erfordernisse eines gültigen und verbindlichen Reichsgesetzes. Bresl. Diss. 1907.

Zorn, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1895—97. 2. Aufl.

Zorn, Zu den Streitfragen über Gesetz und Verordnung nach deutschem Reichsstaatsrecht. (Annalen des deutschen Reichs 1885, 301 ff.)

A. Gesetze.

§ 1.

Einleitung.

Laband unterscheidet vier Stadien im Gesetzgebungsvorgang: Feststellung und Sanktion, welche die Bildung des staatlichen Willensinhalts ausmachen, sowie Ausfertigung (Promulgation) und Verkündigung (Publikation). In den beiden letzten Stadien liegt die staatliche Willenserklärung[1]), d. h. die Uebermittelung des gesetzgebenden Willens in die Aussenwelt. Nach Labands Theorie bedarf jedes Gesetz, um rechtlich wirksam werden zu können, einer sinnlich wahrnehmbaren, authentischen und solennen Erklärung, einer äusseren Form, welche seine rechtmässige Entstehung verbürgt[2]). Dies ist die Promulgation oder Ausfertigung. Sie ist kein einfacher Akt, sondern umfasst die Konstatierung und Beurkundung, aber nicht die Publikationsanordnung[3]). Denn diese gehört schon mit zur Publikation[4]). In dieser Promulgation liege die solemnis editio des Gesetzes. Sobald diese vollzogen und vom Reichskanzler gegengezeichnet sei, sei nur noch die Ver-

---

[1]) Die beiden ersten sollen, weil nicht zum Thema gehörend, ausseracht gelassen werden. Die Ausfertigung aber erfordert eine eingehende Behandlung, denn sie bildet einen Teil der Publikation, wie oben im Text näher ausgeführt wird.

[2]) Laband, R.St.R. II, 42.

[3]) a. M. Jellinek S. 321.

[4]) Brie, Arch. 4, 22.

kündigung nötig, die ebenfalls nach Art. 17 dem Kaiser zukomme. Es sei aber selbstverständlich, dass er nicht die ganze Verkündigung vorzunehmen, sondern nur den Verkündigungsbefehl zu erlassen habe. Dieser, der an den Reichskanzler gerichtet und von diesem gegenzuzeichnen sei, stehe mit der Ausfertigung in so innigem Konnex, dass beide in Wahrheit zusammenfallen, weil der Kaiser ohne Ausfertigung kein Gesetz verfassungsmässig verkündigen könne und umgekehrt, ein ausgefertigtes Gesetz auch verkündigen müsse. Eine Pflicht zur ausdrücklichen Erteilung des Verkündigungsbefehls bestehe nicht, vielmehr könne dieser in der Ausfertigung stillschweigend mit eingeschlossen sein [1]). Dann sei aber nach Uebergabe der Gesetzesurkunde an den Reichskanzler erforderlich [2]). Die eigentliche Verkündigung, d. h. die Bekanntmachung im Reichsgesetzblatt erfolge dann nur in Ausführung des Verkündigungsbefehls durch den Reichskanzler.

Labands Lehre haben sich eine ganze Reihe von Schriftstellern angeschlossen [3]). Auch diese Arbeit steht grundsätzlich auf seinem Standpunkt. Um die Berechtigung dieser Ansicht darzutun, soll zunächst in einem Streifzug durch die Geschichte untersucht werden, ob in der früheren Gesetzgebung die Promulgation als ein von der Publikation staatsrechtlich gesonderter Akt nachzuweisen ist. Dies kann natürlich nur in einem kurzen Ueberblick geschehen. Dann soll die Untersuchung sich darauf erstrecken, ob für eine Trennung von Promulgation und Publikation in der Reichsverfassung sich ein Anhalt bietet.

---

[1]) Laband, R.St.R. II, 53;

[2]) ebenda II, 56.

[3]) Jellinek 324; Zorn R.St.R. I, 416; Anschütz Enc. 600; Gareis 175; Haenel, Stud. II, 51; u. Mohl 292; Frormann, Arch 14, 55; Triebs 193; O. Meier 297; Hensel, Ann. 82, 25; Fleischmann 68.

I. Ausfertigung.

§ 2.

Geschichtlicher Ueberblick.

Dass Promulgation und Publikation auch in der früheren Gesetzgebung getrennt waren und gerade auf die Promulgation das Hauptgewicht gelegt wurde, lässt sich geschichtlich ziemlich sicher nachweisen[1]). Im römischen und kanonischen Rechte findet sich freilich keine gesetzliche Anordnung, aus der das Bestehen der Promulgation ersichtlich wäre wohl aber im alten deutschen Reich. Hier wird auf die Ausfertigung des Reichsabschieds eine ganz besondere Sorgfalt verwendet[2]). Die Feststellung der Gesetzesurkunde fand statt unter Mitwirkung des Kaisers durch die Kollegien des Reichstags unter Vorsitz des Erzkanzlers. Die Verlesung der so vereinbarten Urkunde erfolgte in der feierlichen Schlusssitzung des Reichstags, und dieser Akt wird bald als promulgatio, bald als publicatio bezeichnet. Er war aber keine Verkündigung des Gesetzes, d. h. eine allgemeine Kundbarmachung. Nicht um den versammelten Reichsständen das Gesetz zur Kenntnis zu bringen, wurde es verlesen, sondern man gab dem gültigen Zustandekommen durch Ausstattung mit solennen Förmlichkeiten ein besonderes feierliches Gepräge. Dieser Akt bezeugte das Vorhandensein aller Bedingungen und damit die Existenz des Gesetzes. Dass man diese Verlesung nicht als Verkündigung ansah, ersieht man daraus, dass der Reichstag nicht öffentlich tagte, weshalb nicht einmal die Fiktion entstehen konnte, dass das, was im Reichstag geschähe, allgemein kundbar sei. Eine geheime Verkündigung wäre aber ein Widerspruch in sich selbst. Der Reichstag kümmerte sich überhaupt nicht um die Verkündigung. Sie verblieb den einzelnen

---

[1]) Ich verweise hier auf Laband R.St.R. II, 1 ff. und besonders Lukas S. 1 ff

[2]) Liebenom, S. 66 - 68.

Reichsständen[1]), weshalb auch der auf dem Reichstag nicht vertretenen Reichsritterschaft die Reichsgesetze von Reichswegen besonders mitgeteilt wurden[2]).

Derselbe Brauch findet sich auch in Ungarn. Der König fertigte den Reichsabschied aus, versah ihn mit dem grossen Staatssiegel und unterschrieb ihn. Darauf gaben der Hofkanzler und die Reichstagsreferenten der Hofkanzlei ihre Unterschrift und übermittelten das Gesetz den Reichsständen in feierlicher Weise, worauf es verlesen wurde[3]). Darin bestand die Aeusserung des staatlichen Gesetzgebungswillens; „dem Gesetz Publicität verschaffen, das Volk mit ihm bekannt zu machen, das war Sache der Jurisdiktionen“[4]). Allein darin liegt ja gerade das Wesen der Verkündigung.

Am Ausgang des Mittelalters vollzieht sich auf dem Gebiete der Gesetzespublikation ein bedeutender Umschwung. Bisher galt der Grundsatz „ohne Publikation keine Verbindlichkeit“. Von jetzt ab kann die Publikation fehlen und das Gesetz dennoch in Kraft treten[5]). Daraus wird ersichtlich, dass man nicht der unsicheren Publikation, sondern der vorhergehenden feierlichen Promulgation ein Uebergewicht beimass.

Wichtiger für das Verständnis des heutigen Verfahrens ist indessen das französische Recht. Nach einer reichen Entwicklungsgeschiche, die hier nicht weiter interessiert, erging am 4. Dezember 1793 die loi sur le mode de gouvernement provisoire et révolutionnaire. Hier wurde zum ersten Male ein Gesetzblatt im modernen Sinne ins Leben gerufen, das Bullétin des lois de la République Gesetze besassen von nun an nur Gültigkeit, wenn sie in diesem Blatte veröffentlicht wurden, und

---

[1]) Lukas, S. 55, Anm. 2.
[2]) Schröder, S. 842.
[3]) Laband, R.St.R. II, 15; Liebenow, 72–74.
[4]) Liebenow, S. 73.
[5]) Lukas, S. 45.

wenn eine materielle Verkündigung bei Trommel und Trompetenschall hinzukam[1]). Eine solche Publikation, wodurch jedem einzelnen, auch ohne sein Hinzutun, das Gesetz zur Kenntnis gebracht wird, bewirkt, dass die Notorietaet des Gesetzes im grossen und ganzen als sichere Tatsache erscheint. Ein fühlbarer Mangel blieb aber die zu kurz bemessene Frist für das Inkrafttreten der Gesetze, denn diese sollten sofort mit ihrem Eintreffen in dem Hauptorte des Departements für den ganzen Bereich desselben wirksam werden. Diesem Uebelstand versuchte man dadurch abzuhelfen, dass der titre préliminaire des code civil durch Art. 1 der loi sur la promulgation, les effets et l'application des lois vom 5. 3. 1803 zum Gesetz erhoben wurde. Jetzt sollte sich das Inkrafttreten nach dem Zeitpunkt der „promulgation" unter Zugabe von Fristen richten. Was ist unter diesen Umständen naheliegender als zu glauben, dass der Gesetzgeber unter „promulgation den für alle Departements einheitlichen Zeitpunkt der Ausgabe und Versendung des Bulletin d. l. am Sitze der Regierung gemeint habe? In Wahrheit verhielt es sich aber nicht so, sondern Art. 1 C. c. versteht unter „prom." die Promulgation im technischen Sinne, d. h. die Ausfertigung der Originalgesetzesurkunde durch das Staatsoberhaupt. Dies ergibt sich daraus, dass in der zur Zeit der Abfassung des Art. 1 C. c. geltenden Verfassung vom 13. 12. 1799 in den Artikeln 37 und 41 unter „promuligation" ganz deutlich die Gesetzesausfertigung verstanden wird, welche Auffassung auch von dem Redaktor des C. c., Portalis, und der Mehrzahl der Schriftsteller vertreten wird[2]). Während Art. 1 C. c. an einer Ueberschätzung der Promulgation auf Kosten der Publikation leidet, eliminiert die bald ergehende ordonnance vom 27. 11. 1816 den eigentlichen Promulgationsbegriff und bezeichnet die Publikation als „promulgation".

[1]) Lukas, S. 78.
[2]) vgl. Lukas, S. 96.

Das ist bis heute so geblieben, und man versteht unter „promulgation“ nicht mehr den eigentlichen Begriff „Ausfertigung“, sondern „Ausfertigung und Verkündigung“ [1]).

Man sieht also, es sprechen starke Gründe für die Existenz der Trennung von Promulgation und Publikation. Nach Liebenow (S. 98) soll die Bedeutung der Promulgation darin bestehen, „dass ein Gesetz vorhanden ist, nicht aber, dass es ordnungsmässig zustande gekommen ist“. Ein Gesetz ist aber doch nur dann vorhanden, wenn derjenige Tatbestand gegeben ist, an welchen die Verfassung das Vorhandensein eines Gesetzes knüpft. „Die Konstatierung, dass ein Gesetz vorhanden ist, ist daher die Konstatierung dieser Tatsachen, also der verfassungsmässigen Vorbedingungen“ [2]). Angenommen aber, die Promulgation sei in der früheren Gesetzgebung mit der Publikation verschmolzen gewesen, so fällt dieser Umstand nicht ins Gewicht gegen die Tatsache, dass in der R.V. Art. 17 „Ausfertigung“ und „Verkündigung“ neben einander erwähnt sind. Der Begriff ist nun einmal vorhanden, und da jedes Gesetz aus sich selbst zu erklären ist, kann man die Bedeutung des angegebenen Begriffs nicht durch Verweisung auf früheren Brauch aus der Welt schaffen.

§ 3.

Das Bestehen einer Ausfertigung im Reich.

Weil der Ausdruck „Promulgation“ zu vieldeutig ist [3]), hat sich Laband [4]) für die in Art. 17 gebrauchte Bezeich-

---

[1]) Lukas, S. 112.

[2]) Laband, Arch. 17, 445.

[3]) Er bezeichnet 1.) Publikation; 2.) Prozess des verfassungsmässigen Zustandekommens eines Gesetzes; 3.) Befehl, das Gesetz zu befolgen; 4.) Sanktion; 5.) Art und Weise der Verbreitung; 6.) Gesetzesvorschlag; (Laband R.St.R. II, S. 21, Anm. 2, Fleischmann S. 69, Anm. 156.)

[4]) Arch. 17, 443.

nung „Ausfertigung“ entschieden, was zu billigen ist. Der Vorgang der Ausfertigung ist nun folgender: Sobald der Bundesrat dem Gesetze seine Sanktion erteilt hat, gelangt es zur weiteren geschäftsmässigen Behandlung an den Kaiser. Dieser prüft, ob die verfassungsmässigen Voraussetzungen, nämlich Uebereinstimmung des Bundesrats und des Reichstags, Sanktion des Bundesrats und die Einhaltung der in §§ 5 II, 7, 37, 78 gegebenen Vorschriften bezeugt werden kann, gibt, sofern das Gesetz der Verfassung nicht widerstreitet, seine Unterschrift und lässt das Schriftstück vom Reichskanzler gegenzeichnen. Sein Prüfungsrecht erstreckt sich aber, da dem Reiche die Kompetenz-Kompetenz zukommt, immer nur auf die Form, nie auf den materiellen Inhalt[1]). Der Umstand, dass die geschilderten Vorgänge sich als Interna im Kabinett des Kaisers und im Büro des Reichskanzlers abspielen und nichts davon in die Oeffentlichkeit zu dringen braucht, wird von manchen Schriftstellern als Argument gegen die Ausfertigung als selbständigen Akt verwertet[2]). Allein auch von der Sanktion braucht begrifflich nichts zu verlautbaren und doch ist sie unbedingt erforderlich und auch in der R.V. erwähnt[3]). Wenn v. Seydel meint, an Promulgation könne nicht gedacht werden, weil dem deutschen Staatsrecht dieser Begriff nicht geläufig sei[4]), so lässt sich durch einen Blick in die Rechtsgeschichte das Gegenteil erweisen. Auch können tatsächliche Zustände bestehen, bevor ein Begriff dafür geprägt ist, und manches wird in der Verfassung nicht erwähnt, weil es für selbstverständlich erachtet wird. Seydel hält es ferner

---

[1]) Frormann, Arch. 14, 59.

[2]) Meyer, Ann. 78, 374; Gierke in Grünhut 6, 230; Binding, Krit. Viert. Schr. 21, 550; v. Seydel in Holtzend. II (1878) 424; Dyroff, Ann. 89, 853; Schulze, R.St.R. I, 527; Westerkamp 131; Liebenow 109; v. Wrangel 59.

[3]) vgl. die Darlegungen Schmids, Bd. 57, 690 ff.

[4]) in Holtzendorffs Jahrbuch 1878, S. 424.

nicht für angängig, dass die Landesherren, die im Bundesrat vertreten seien, noch einen andern über ihre Zustimmung sollten entscheiden lassen. Dass die deutschen Souveräne im Bundesrat unmittelbar durch abhängige Gesandte ihren Willen darlegten, lasse es als undenkbar erscheinen, dass sie einem andern Souverän die Prüfung ihrer Beschlüsse haben einräumen wollen. Dagegen lässt sich sagen, einmal, dass nicht der Kaiser als preussischer Souverän die Prüfung vornimmt, sondern als Organ des Reiches. Ferner erstreckt sich die Prüfung gar nicht auf die durch die Bundesratsbevollmächtigten abgegebene Zustimmung oder Ablehnung des Landesherrn, denn nur die Stimmen fallen ins Gewicht, die tatsächlich abgegeben wurden, und gelten nur so, wie sie abgegeben werden (Art. 7 III). Es ist also denkbar, dass die Ansicht der Einzelregierung durch ihre Bevollmächtigten nicht richtig wiedergegeben wird, indem ihre Stimme nicht der erhaltenen Instruktion entspricht. Gegen instruktionswidriges Stimmen steht indes den Souveränen kein Schutz zur Verfügung. Insbesondere darf der Kaiser nicht etwa deshalb die weitere Behandlung des Bundesratsbeschlusses verweigern. Nur dann, wenn pflichtwidrig instruierte und abgegebene Stimmen nicht mitgezählt sind, erstreckt sich seine Prüfung auch auf die Zustimmung, sonst regelmässig nur auf die Formalien. Die Prüfungspflicht ergibt sich auch aus der Urkundeneigenschaft des dem Kaiser vorliegenden Schriftstücks. Wer seine Unterschrift unter eine Urkunde setzt, bezeugt dadurch, dass er mit dem Inhalt derselben einverstanden ist. Es ist aber so gut wie ausgeschlossen, dass der Kaiser ungesetzliche Bestimmungen und das verfassungswidrige Zustandekommen eines Gesetzes mit seiner Unterschrift decken wird. Alle Regierungsakte des Kaisers sind vom Reichskanzler gegenzuzeichnen, der dadurch die Verantwortung übernimmt. Wenn aber für den Kaiser die Pflicht bestände, jedes Gesetz zu verkünden, dagegen keine Pflicht zu prüfen, so wäre eine Verantwortung unmöglich, denn diese kann nur bei freiem Handeln Sinn

haben. Und würde der Kaiser gehalten sein, jedes Gesetz trotz Erkenntnis der Verfassungswidrigkeit zu veröffentlichen, so wäre es widersinnig, dem Kanzler dafür die Verantwortung aufzubürden. Der Kaiser muss prüfen, und der Kanzler hat ihn dabei zu unterstützen. Die Prüfung ist kein Recht, sondern eine Pflicht, andernfalls wäre die Verantwortung eine blosse Phrase. Dem Kaiser steht ferner die Aufsicht zu über die Ausführung der Reichsgesetze. Diese Tätigkeit bei verfassungswidrigen Gesetzen ihm zuzumuten, wird wohl keinem in den Sinn kommen. Wollte man von ihm die Verkündigung ohne jede Prüfung heischen, so degradierte man ihn zu einem blossen Handlanger des Bundesrats. Gerade diese Prüfungspflicht ist mit der wichtigste Bestandteil der Ausfertigung. Wenn diese ein unselbständiger Bestandteil der Verkündigung wäre, wozu dann die nachdrückliche Bekräftigung mit der solennen kaiserlichen Unterschrift und der Gegenzeichnung des Kanzlers? Was sollte die blosse Form ohne Inhalt? Dass ferner die ausgefertigte Urkunde im geheimen Staatsarchiv sorgfältig aufbewahrt und auf sie bei Publikationsfehlern zurückgegangen wird, lässt darauf schliessen, dass die Ausfertigung keineswegs ein so gleichgültiger Akt sein kann. Wäre sie nur ein Bestandteil der Publikation und nur erforderlich, damit das Gesetz verkündigt werden kann, so hätte sie nur die Bedeutung eines Manuskripts für die Reichsdruckerei, welches nach der Vollendung des Druckes wertlos wäre. Den Kaiser mit solch untergeordneter Funktion zu betrauen, kann aber keinesfalls im Sinne der R.V. sein [1]), die Ausfertigung ist auch kein Ehrenrecht, denn dies, aus Bequemlichkeitsrücksichten, wie Liebenow (S. 114) meint, hervorgegangen, wäre etwas sonderbarer Natur. Meyer [2]) macht sich die Widerlegung der Laband'schen Ansicht zu leicht, wenn er die Nebeneinander-

[1]) Laband, Arch. 17, 443.
[2]) Ann. 1878, 374.

stellung von „Ausfertigung“ und „Verkündigung“ in Art. 17 für eine der Inkorrektheiten erklärt, denen wir in Reichsgesetzen nicht gerade selten begegnen.

Fehlt es auch an der geforderten Feierlichkeit, so ist die Ausfertigung doch mit der wichtigste Akt, weil sie die Voraussetzung bildet für die Verkündigung, für das Verbindlichwerden des Gesetzes.

§ 4.

Das Bestehen einer Ausfertigung in Preussen.

Etwas anders gestaltet sich der Gesetzesprozess in Preussen. Während im Reich Feststellung des Gesetzesinhalts, Sanktion, Ausfertigung und Verkündigung auf einander folgen, fällt in Preussen die Ausfertigung mit der Sanktion zusammen vgl. S. 9. Das erklärt sich daraus, dass, während im Reich Willensbildung- und Erklärung verschiedenen Organen zugeteilt sind, die drei letzten Stadien in der Hand des Königs liegen, und nur Feststellung des Gesetzesinhalts zwischen Krone und Volksvertretung geteilt ist. Durch die Sanktion tritt das Gesetz ins Leben. Was ist natürlicher, als dass der bedeutsamste Akt erst erfolgt, wenn alle Vorbedingungen für das Ins-Leben-Treten erfüllt sind! Zu diesen Voraussetzungen gehört vor allen Dingen eine fehlerfreie Gesetzesurkunde. Es wäre höchst unpraktisch, wenn der König durch die Sanktion das Gesetz geschaffen hätte und dann erst nachprüfte, ob er es hätte schaffen können und dürfen[1]). Daraus ergibt sich aber mit Notwendigkeit, dass der Begriff „Ausfertigung“ in Preussen ein etwas anderer sein muss als im Reich. Er ist jedenfalls enger, denn die Prüfung erstreckt sich nicht auch auf die Sanktion. Da aber Ausfertigung, Sanktion und Publikationsbefehl tatsächlich uno actu geschehen, so ist die Unterscheidung nicht von zu schwerwiegender Bedeutung.

[1]) Gareis 175; Fleischmann 71.

Die Prüfung wird sich besonders darauf erstrecken, ob über den Gesetzesinhalt wörtliche Uebereinstimmung zwischen Kammern und Krone herrscht, und ob die Kammern nach der durch die Verfassung gegebenen Norm ihre Beschlüsse gefasst haben. Auch hier darf, wie im Reich, die Prüfung nicht die interna corporis mitumfassen, d. h Vorschriften, die sich der Landtag in seiner Geschäftsordnung selbst gegeben hat. Bei Vorliegen eines Mangels gelangt der Entwurf zur Beseitigung des Fehlers an die Kammern zurück. Ist das Gesetz hinsichtlich seines Inhalts völlig festgestellt, so leistet der König auf diesem Exemplar nach erfolgter Prüfung die Unterschrift, wodurch er zugleich den Gesetzesbefehl erteilt. Durch Gegenzeichnung (Art. 44) übernimmt der Ressortminister, bei Notverordnungen, das Staatsministerium (Art. 63) die Verantwortung. Es gilt dafür das Gleiche wie bei der Verantwortlichkeit des Reichskanzlers.

§ 5.

Form der Ausfertigung.

1) Im Reich. Bezüglich der Form ist für die Ausfertigung nichts vorgeschrieben. Aus dem Begriff der Ausfertigung geht indes hervor, dass sie die wesentlichen Bestandteile einer Urkunde enthalten muss, also den vollständigen Wortlaut des Gesetzes, die eigenhändige Unterschrift des Kaisers und des Reichskanzlers, sowie das Datum der Ausfertigung. Korrekter wäre es jedoch, wenn die Reichsgesetze von dem Tage des sanktionierenden und die Ausfertigung anordnenden Bundesratsbeschlusses datiert würden, denn schon mit diesem Tage ist das Gesetz fertig, nicht erst mit der Ausfertigung. Erforderlich ist ferner, dass der Zustimmung des Bundesrats und Reichstags Erwähnung getan wird, denn diese sind die

eigentlichen Gesetzgebungsorgane[1]). Dass sie das Gesetz beschlossen haben, muss in der Ausfertigung deutlich zum Ausdruck kommen, und was ist natürlicher, als dass das Gesetz angibt, von welcher Autorität es stammt! Durch die Formel allein unterscheidet sich äusserlich das Gesetz von der im Reichsgesetzblatt abgedruckten Rechtsverordnung. Eine solche Verordnung bindet ja die Behörden und Staatsbürger nicht ohne weiteres. Weil der Kaiser nicht allein das Verordnungsrecht besitzt, sondern mit dem Bundesrat und Reichskanzler teilt, jede Rechtsverordnung aber nur gültig erlassen werden kann auf Grund einer speziellen reichsgesetzlichen Delegation, so muss diese vor der Anwendung des staatlichen Befehls geprüft werden. Damit der Richter weiss, ob er diese Prüfung vorzunehmen hat, ist es erforderlich, dass die betreffende Anordnung sich darüber ausweist, ob sie als Gesetz oder Verordnung gelten soll.

2) In Preussen. Auch hier muss, aus denselben Gründen wie im Reich, auf die Zustimmung der Kammern Bezug genommen werden. In der Verfassung selbst ist keine Bestimmung darüber enthalten, wohl aber ist der Brauch durch Gewohnheitsrecht anerkannt[2]). Denn wenn der Monarch auch der eigentliche Gesetzgeber nach Erlass der Verfassung blieb, so ist er dennoch in der Ausübung beschränkt und bedarf, abgesehen von Notverordnungen (Art. 63) und Ausführungsverordnungen (Art. 45) zur Publikation von Rechtssätzen einer vorherigen gesetzlichen Delegation. Und für die Nachprüfung, ob die verkündete Satzung durch Gesetz oder Verordnung wieder aufzuheben sei, also für die formelle Gesetzeskraft ist es wünschenswert, sofort den Charakter der Bestimmung zu erkennen und nicht erst in den Berichten

[1]) v. Gerber 153; O. Mayer I, 282, Anm. 17; Frormann 74; a. M. Thudichum 85; Dyroff 855.

[2]) Fleischmann 74; Stengel 170; Glatzer 48; v Rönne I, 394; Rosin 260, A. 22; Schwartz 332.

über die Kammerverhandlungen nachblättern zu müssen. Aus der Bezeichnung der Anordnung aber lässt sich kein sicherer Anhaltspunkt für die richtige Kennzeichnung finden, denn die Ueberschrift gibt oft zu Zweifeln Anlass [1]).

II. Verkündigung.

§ 6.

Es besteht kein Recht, sondern eine Pflicht des Kaisers zur Verkündigung.

Ist die Ausfertigung vom Kaiser vorgenommen und dem Reichskanzler der Verkündigungsbefehl erteilt, so hat die Verkündigung notwendig und unverzüglich zu erfolgen. Durch die Sanktion ist, weil nach Art. 5 Uebereinstimmung zwischen Bundesrat und Reichstag erforderlich und ausreichend ist, ein gültiges Gesetz geschaffen worden. Die Verkündigung, welche notwendige Folge der Sanktion ist, macht es erst verbindlich. Fricker[2]) und Schulze[3]) stellen dagegen die Theorie auf, dass ein Gesetz nicht schon mit der Sanktion, sondern erst mit der Verkündigung fertig werde. Fricker begründete seine Ansicht mit Berufung auf Art. 106 Pr.V.U. Demzufolge steht dem König das freie Verkündigungsrecht zu. Er könne die Verkündigung auch unterlassen, wenn er wolle. Also sei die Verkündigung keine rechtliche Folge der Sanktion, und ein Gesetz, das nicht verkündigt zu werden brauche, sei noch kein Gesetz. Derselbe Schluss ergäbe sich analog aus Art. 2 R.V. Dagegen lässt sich sagen, dass die Stellung des Kaisers eine andere ist als die des preussischen Königs. Dieser ist am Werdegange des Gesetzes materiell beteiligt. Sanktion und Verkündigung liegen in

---

[1]) vgl. Fleischmann 75.
[2]) S. 5 u. 16.
[3]) R St.R. I, 526 u. Pr St.R. II, 22; ihnen folgt Rosin S. 254.

seiner Hand. Nimmt er die Verkündigung nicht vor, so weigert er nicht diese, sondern die Sanktion, bei deren Fehlen überhaupt kein Gesetz vorliegt. Anders dagegen im Reich. Die Sanktion liegt in den Händen des Bundesrats. Der Akt der Sanktion ist ein rechtlich freier, der der Verkündigung ein rechtlich gebundener. Nicht das sanktionierte Gesetz besitzt die Kraft, seine Verkündigung befehlen zu können[1]), sondern die Verfassung knüpft an die Tatsache, dass ein Gesetz sanktioniert worden ist, für ein bestimmtes, dazu berufenes Organ des Staates die Verpflichtung, nach vorangegangener Prüfung bezüglich des Nichtvorhandenseins von verfassungswidrigen Mängeln dieses Gesetz auszufertigen und zu verkündigen[2]). Art. 17 legt diese Befugnis dem Kaiser zu. Dass er keinen Gesetzesentwurf, noch einen Sanktionsbeschluss, sondern ein wirkliches Gesetz verkündigt, zeigt schon der Wortlaut der Art. 2 und 17. In Art. 2 heisst es: „Die Reichsgesetze erhalten ihre verbindliche Kraft“ etc. und in Art. 17: „Dem Kaiser steht die Ausfertigung und Verkündigung der Reichsgesetze . . . zu“. Wollte man nun wörtlich interpretieren, so könnte man aus Art. 17 ebenso gut ein Recht wie eine Pflicht des Kaisers entnehmen. Nach richtiger Ansicht aber, die auch in der Literatur die herrschende ist[3]), besteht für den Kaiser die Verpflichtung zur Verkündigung, denn nicht er, sondern der Bundesrat als die Versammlung der Vertreter der verbündeten Regierungen ist der Träger der Reichsgewalt. Wäre es der Kaiser, so würde er die Gesetze nicht im Namen der juristischen Gesamtperson des Reichs,

---

[1]) so Colbow, Arch. 5, 100.

[2]) Meyer, Anteil 63; Laband R.St.R. II, 30.

[3]) Laband, R.St.R. II, 30; Zorn I, 416; Riedel 108; Westerkamp 131; Anschütz, Enc. 601; Thudichum 94; Arndt, R.St.R. 184; Komm. 134; v. Rönne, R.St.R. II, 49; Schulze, R.St.R. 526; Frormann, Arch. 14, 54; Hiersemenzel 76; v. Kirchenheim 115; v. Seydel, 2. A. 172 Geffcken 54; v. Held 90; Trieps 193; Bornhak, Arch. 8, 468.

also im fremden Namen, sondern im eigenen verkünden. Fleischmann[1]), Bornhak[2]), Fricker[3]) und v. Ruville[4]) wollen freilich dem Kaiser das Recht der Sanktion zuerteilen, woraus sich natürlich die Freiheit des Kaisers in der Verkündigung ergäbe. Fleischmann, der allerdings etwas unklar, dem Kaiser die Sanktion nur „in gewissem Sinne" zuerteilen will, sucht seine Ansicht durch die Behauptung zu stützen, dass der Kaiser bei dem Vorhandensein formaler Mängel die Ausfertigung verweigern müsse, mit dem Augenblicke der Ausfertigung die Sanktion aber erst vollkräftig werde. Darauf lässt sich erwidern: Läge die Sanktion beim Kaiser, so wäre es unbegreiflich, warum er in der Versagung gebunden sein sollte. Die Sanktion ist ein rechtlich freier Akt. Derjenige, dem sie zusteht, muss imstande sein, sie in allen Fällen verweigern zu können. Dieses Recht aber für den Kaiser nimmt Fleischmann selber nicht in Anspruch. Es gäbe demnach eine Sanktion, die zwischen Bundesrat und Kaiser geteilt wäre. Eine Grenze der Befugnisse beider lässt sich schwer ziehen. Welche komplizierten Verhältnisse sich daraus ergeben könnten, vermag man leicht einzusehen.

Die drei andern Schriftsteller, die ein kaiserliches Sanktionsrecht annehmen, berufen sich entweder auf die inkorrekte Fassung der Eingangsworte: („Wir . . . verordnen im Namen des Reichs nach erfolgter Zustimmung des Bundesrats und Reichstags,") oder sie suchen, wie Fricker, aus der Vorgeschichte der Verfassung ihre Meinung beweiskräftig zu gestalten. Eine eingehendere Darlegung würde indessen die Grenzen unserer Aufgabe überschreiten Nur soviel sei erwähnt, dass besonders Fricker preussische Verhältnisse, ohne genauer zu prüfen, als den deutschen gleichgeartet ansieht. Er übersieht auch, dass jedes Gesetz, also auch die Verfassung, in erster Linie aus sich

[1]) S. 71, 72;
[2]) Arch. ?, 464;
[3]) S. 26;
[4]) S. 215.

selbst zu interpretieren ist und dass der Vor- und Entstehungsgeschichte zur Auslegung nur ein minimaler Wert zukommt. Frickers Folgerung, dass dem Kaiser die Sanktion gebühre, schwebt frei in der Luft.

Der Kaiser hat darum auch kein freies Verkündigungsrecht. Wenn man ein solches angenommen hätte, lag es nahe, sich im konstituierenden Reichstag damit zu befassen. Dass man es nicht tat, ist auffallend und verliert alles Auffallende, wenn man die Verkündigungspflicht voraussetzte [1]).

Bestände für den Kaiser ein freies Verkündigungsrecht, so müsste man ihm auch ein Veto gegen den Erlass der Sanktion durch den Bundesrat zubilligen. Denn beide Institute würden sich dadurch unterscheiden, dass das letztere die negative Funktion des ersteren besitzt. Ein solches Veto wird aber ebenfalls mit Recht von der herrschenden Meinung abgelehnt. Man stützt sich dabei auf Art. 5 II, indem man das Verhältnis von Abs. 1 zu Abs. 2 als Regel und Ausnahme auffasst. Wenn in Abs. 2 diejenigen Angelegenheiten, bei denen das Präsidium ein Veto habe, einzeln aufgeführt werden, so lasse sich daraus entnehmen, dass dem Kaiser in andern Fällen kein Veto zustehe. Indessen erscheint mir die Bezugnahme auf Art. 5 nicht angebracht. Abs. 2 gibt den preussischen Stimmen zwar ein Veto, aber nur hinsichtlich des Zustandekommens des Gesetzestextes bezw. der Sanktion. Dieser Widerspruch muss im Bundesrat selbst erklärt werden. Eine nachträgliche Erklärung wäre ohne rechtliche Wirkung. Ganz anders ist dagegen der Einspruch des Kaisers gegen die Veröffentlichung. Hier ist der Gesetzesinhalt schon festgestellt, ein gültiges Gesetz also schon zustande gekommen. Aus einem beschränkten Veto gegen das Zustandekommen kann nicht auf die Unmöglichkeit des absoluten Vetos gegen fertige Gesetze geschlossen werden,

---

[1]) Das muss Fricker S. 10 selbst zugeben.

denn beide sind anders geartet[1]). Ferner sind mit „Präsidium“ die 17 Stimmen Preussens gemeint. Nur diese, nicht die Krone Preussens, erklären sich laut Instruktion gegen den Entwurf. Ein instruktionswidriges Stimmen ist also nicht ausgeschlossen. Es stimmt aber nicht der Kaiser in seiner Eigenschaft als Organ des Reiches, welches Recht er bei dem Veto gegen die Verkündigung hätte. Da aber in Wirklichkeit Kaiser- und Königswürde in einer Person vereinigt sind, hat der Kaiser tatsächlich indirekt ein Veto bezüglich der in § 5 II bezeichneten Einrichtungen. Leitender Gesichtspunkt bei der Abfassung des Artikels scheint gewesen zu sein, die Differenz zwischen der Präsidialmacht und den andern Regierungen besser in den geheimen Bundesratssitzungen zu erledigen und nicht erst nach der Sanktion, wenn das Gesetz schon in die Oeffentlichkeit gedrungen ist[2]). Schon praktische Erwägungen treiben dazu, denn bei wem sollte schliesslich die Entscheidung über die Differenz zwischen Kaiser und Bundesrat liegen?

Abzulehnen sind also die Ansichten von Dernburg[3]), v. Martitz[4]), Bornhak[5]), Fricker[6]) und v. Ruville[7]), nach denen der Kaiser ein Recht zur Verkündigung hätte. Wäre dies der Fall, so hätte der Kaiser es in der Hand, Gesetze, die gegen Preussens Stimmen im Bundesrate zustande gekommen sind, nicht zu veröffentlichen. Es gäbe dann zwar gültige, aber nicht verbindliche Gesetze, da sie zwar sanktioniert, aber nicht ausgefertigt und verkündigt wären. Man sieht leicht, zu welcher Verwirrung dieser Brauch führen könnte.

---

[1]) ähnlich auch Bornhak 8, 462 u. Fricker 9, 10.
[2]) Meyer, Anteil 67.
[3]) Pand. I, 54, A. 5.
[4]) S. 53, A. 45.
[5]) Arch. 8, 465.
[6]) S. 28.
[7]) S. 212 ff. 218.

Das Resultat unserer bisherigen Untersuchung ist also folgendes: Der Kaiser hat, da ihm weder die Sanktion, noch ein absolutes Veto zusteht, die Verkündigungspflicht. Ein Veto ist ihm nur gegeben, wenn bei der Ausfertigung Verfassungswidrigkeiten ersichtlich werden, ferner bei gewissen Gesetzesvorschlägen in seiner Eigenschaft als König von Preussen.

§ 7.

Die Verkündigung in Preussen.

Anders liegt die Sache in Preussen. Während im Reich die Sanktion vom Bundesrate ausgeht und die Verpflichtung zur Ausfertigung und Verkündigung sich als notwendige Folge der Sanktion ergibt, sind diese drei Befugnisse in der Hand des Königs vereinigt. Dass ihm die Sanktion zukommt, ist allgemein anerkannt[1]). Freilich findet sich in der Verf. keine Andeutung davon, weder in Art. 45, noch in Art. 62. Vielmehr hat es den Anschein, als ob man mit Absicht diese Funktion übergangen hätte, weil Art. 69 der belgischen Verf. von 1831, der die preussische nachgebildet ist, bestimmt: Le roi sanctionne et promulgue les lois, in der preussischen aber gerade die gleiche Bestimmung nicht getroffen ist. Art. 45 und 62 stellen indes nur Regeln allgemeiner Natur auf, die durch die neuen konstitutionellen Verhältnisse geboten und insofern nicht zu umgehen waren. Nur, was ausdrücklich und unbedingt nötig war, wurde geregelt. Auf alles Weitere dagegen, also auch auf das Stadium der Sanktion lässt sich die Verf nicht ein. Die Art. 45, 62 und 86, auf die man sich berufen könnte, enthalten nur Bestimmungen über die Organe, nicht aber über den Träger der Staatsgewalt. Es müssen deshalb Beweis-

[1]) Schmid, Bd. 57, 678; Schulze, Pr.St.R. I, 159; Meyer-Anschütz 566; v. Rönne, Pr.St.R. I, 390; v. Rönne-Zorn 208; Schwartz 202; Fleischmann 57; Bornhak, Pr.St.R. I, 127.

mittel ausserhalb der Verf. vorhanden sein, und diese finden sich in A.L.R. II, 13, § 1, wo es heisst: „Alle Rechte und Pflichten des Staats gegen seine Bürger vereinigen sich in dem Oberhaupte desselben.“ Die 3 genannten Artikel schliessen diese Bestimmung nicht aus, fordern sie vielmehr zur Ergänzung. Denn durch die Verf. sind dem König alle diejenigen früheren Rechte der Krone verblieben, welche nicht durch den ausdrücklichen Inhalt der Verf. oder durch ein auf Grund der Verf. zustande gekommenes Gesetz auf andere Faktoren übertragen wurden[1]). Der König ist demnach noch der Träger der Staatsgewalt und der eigentliche Gesetzgeber. Nur die tatsächliche Ausübung gebührt ihm und der Volksvertretung gemeinsam. Ihm steht deshalb auch die Sanktion zu. Weil aber die Publikation die notwendige Folge der Sanktion ist, so ist die Frage, ob der König zu ihrer Verweigerung berechtigt ist, schon entschieden. Jede Verweigerung der Publikation wäre eben eine Weigerung bezw. Rücknahme der Sanktion. Sobald er diese aber officiell bekannt gemacht hat, was aber keineswegs schon in der Kundgabe an den Minister liegt[2]), wohl aber in einem Publikationsversprechen innerhalb des Landtags, das zwar in Preussen nicht üblich ist, begründet sein kann, so ist er zur Publikation verpflichtet.

§ 8.

Frist für die Verkündigung.

Ein Endtermin für die Verkündigung ist nicht angegeben. In der Literatur sind darüber 3 Ansichten vertreten, die man als a) Sessionstheorien, b) Legislaturperiodentheorien, c) Theorie der zeitlichen Unbeschränktheit bezeichnen kann.

a) Die Sessionstheorien behaupten, die Publikation müsse α) bis zum Schlusse der ersten oder β) bis zum

[1]) Arndt, Verordn. 65; Schmid Bd. 57, 342.
[2]) so Jellinek 327, 328.

Beginn der nächsten Session vorgenommen sein. Ihre Anhänger sind (zu α) Hiersemenzel[1]), v. Seydel[2]), (zu β) v. Rönne[3]), Zorn[4]), Schulze[5]) und Laband in den drei ersten Auflagen seines Lehrbuchs[6]). Sie stützen sich 1.) auf den Wortlaut des Art. 13 R.V. Da nämlich der Bundesrat zur Vorbereitung seiner Arbeiten ohne den Reichstag, letzterer aber nicht ohne den Bundesrat berufen werden kann, so folge daraus, dass die Zustimmung des Bundesrats zu einem vom Reichstag beschlossenen Gesetz rechtsgültig „nur" vor dem Schlusse, resp. der Auflösung des Reichstags erteilt werden könne. Weil aber die Publikation notwendige Folge der Sanktion ist, so kann auch sie nur vor dem oben angegebenen Zeitpunkt erfolgen.

2.) auf das Prinzip der Diskontinuität der Sessionen. Diese besteht darin, dass Gesetzesvorlagen im Reichstag nach Schluss der Session nicht an dem Punkte fortgesetzt werden dürfen, an dem die Verhandlungen abgebrochen waren, sondern von neuem eingebracht werden müssen.

3.) auf Gewohnheitsrecht.

Darauf lässt sich erwidern:

1.) Die Berufung auf Art. 13 ist nicht zu halten, denn sie liesse sich nur durch einen nicht zu rechtfertigenden Zusatz des Wortes „nur" ermöglichen[7]). Von der R.V. ist auch nicht vorgeschrieben worden, dass Bundesrat und Reichstag gleichzeitig geschlossen werden müssen, tagt doch der Bundesrat permanent seit 1883, weshalb er auch nach der Session ungehindert über Beschlüsse des Reichstags sein Votum abgeben kann. Andernfalls

---

[1]) I, 53

[2]) Komm. 1. A. 120; a. M. 2. A. 117 ff.

[3]) R.St.R. 2. A. II, 1, S. 49, 51; Pr.St.R. 4. A. I, 391 ff.

[4]) R St.R. I, 420.

[5]) R.St.R. II, 120; a. M. für Preussen, Pr.St.R. II, 23.

[6]) 1. A. II, 58; 2. A. I, 565; 3. A. I, 539 f.

[7]) v. Rönne, R.St.R. 2. A. II, 1 S. 51.

müssten die Beschlüsse des Reichstags aus den letzten Tagen der Session unter den Tisch fallen, weil dem Bundesrat nicht mehr Zeit bleibt, die Sanktion zu erteilen.

2.) Das Prinzip der Diskontinuität erstreckt sich lediglich auf noch nicht erledigte Geschäfte[1]) und ist nur anwendbar für den inneren Geschäftsverkehr des Parlaments, bezieht sich also nicht auf das Verhältnis des letzteren zum Träger der Staatsgewalt. Die Rücksichtnahme auf die Volksvertretung, die man aber bisweilen verlangt, bedeutet zwar einen politischen, aber keinen staatsrechtlichen Grundsatz[2]).

3.) Gewohnheitsrecht hat sich hier noch nicht gebildet. Mag auch die Uebung bestehen, die Gesetze vor dem Zusammentreten eines neuen Parlaments bezw. vor einer neuen Session zu publicieren, so besteht sie doch nicht als Rechtsübung und ist selbst mehrmals durchbrochen worden[3]). Man beruft sich auf die Motive zu den Postgesetzen, die im Herbst 1871 dem Reichstag noch einmal vorgelegt wurden, obwohl bereits in der Frühjahrssession ein Einverständnis erzielt worden war. Die eben angeführte Stelle erwähnt aber mit keinem Wort, dass die Verkündigung unzulässig, sondern dass sie „nicht angemessen" erschienen sei[4]).

b) Die Vertreter der Legislaturperiodentheorien fordern Publikation

α) bis zum Schlusse der Legislaturperiode[5]).

---

[1]) Geschäftsordnung 1.) des Reichstags § 70 II; 2.) des Herrenhauses § 80; 3.) des Abgeordnetenhauses § 74.

[2]) Laband, D. Jur. Ztg. 04, 321; Kahl a. a. O.

[3]) Beispiele bei Meyer-Anschütz § 163, n. 19 und Pabs 67 ff.

[4]) v. Seydel, Komm. 2. A. S. 118.

[5]) Meyer-Anschütz 569; v. Rothl, 253; Bornhak, Pr.St.R. I, 530 f; Stengel 170.

β) bis zur Neuwahl[1])

γ) bis zum Zusammentritt der neugewählten Volksvertretung[2]).

Sie stützen sich alle auf das Moment der Willenseinigung zwischen Souverän und Volksvertretung in seiner Anwendung auf die Zeit. Nach ihnen ist der Gesetzwille des Trägers der Gewalt dem der Volksvertretung völlig gleichgeartet[3]). Dann stellen sie dem immer gleichbleibenden Träger der Staatsgewalt die periodische Erneuerung der Volksvertretung gegenüber. Die Gründe sind spärlich, lediglich politischer Natur und nur de lege ferenda zu verwerten. Rosin und Scheibke allein begründen ihre Ansicht selbständig. Rosin behauptet, dass die Publikation nur bis zur Neuwahl zulässig sei, weil die Rechtsgültigkeit eines Gesetzes nach den zur Zeit der Publikation geltenden rechtlichen Vorschriften zu beurteilen sei. Scheibke[4]) führt aus: der Wille des beschliessenden Parlaments ging nicht dahin, dass es ihm ganz gleichgültig sei, wann das Gesetz einmal in Kraft träte, sondern es wollte, dass das Gesetz jetzt, d. h. tunlichst bald erlassen werde. Wenn das Parlament vermutet hätte, die Regierung würde erst nach Jahren geneigt sein, dem Gesetz Geltung zu verschaffen, so hätte es einen Beschluss auf Erlass des Gesetzes überhaupt nicht gefasst.

Dagegen lässt sich erwidern: Im Reich ist der Bundesrat, in Preussen der Monarch der eigentliche Gesesetzgeber, weil sie die Sanktion erteilen. Das Organ aber, dem diese Funktion zusteht, ist dem Organ übergeordnet, das nur zur Mitwirkung berufen ist, ist also in der Festsetzung des Zeitpunktes der Sanktion nicht beschränkt. Die Publikation aber richtet sich dann immer nach der Zeit der Sanktion. Ferner darf man das Par-

---

[1]) Schulze, Pr. St. R, II, 23; für Reichrecht Sessionstheorie RStR II, 120; Rosin 254 A. 3; Jagemann 92; bes. Scheibke 128

[2]) Jastrow S. 633 f.; Binding, Nationalzeitung 1904, Nr. 186.

[3]) vor allem Scheibke 79 ff.

[4]) S. 96.

lament nicht mit der Gesamtheit seiner jeweiligen Mitglieder identifizieren. Es gibt keinen Reichstag „von heute“ [1]). Letzterer ist vielmehr ein einheitliches und dauerndes Organ, unabhängig von den zufällig gewählten Abgeordneten. Sein einmal gefasster Beschluss ist unabänderlich, bis er wieder aufgehoben wird. Auch bei ihm ist, wie im Privatrecht (vgl. B.G.B. § 146 ff.) der Wille durch die abgegebene Erklärung gebunden. Man kann auch nicht geltend machen, dass der später sanktionierte und publicierte Reichstagsbeschluss nicht mehr dem Willen des Hauses gemäss ist. Auch während der Legislaturperiode kann sich durch umfassende Neuwahlen die ehemalige Mehrheit verschieben. Es ist ja nicht einmal erforderlich, dass der Beschluss der Volksvertretung dem jeweiligen Willen der Mehrzahl der Abgeordneten wirklich entspricht. Es kann geschehen, dass die Mehrheit der in einer Sitzung anwesenden Mitglieder einen Beschluss fasst, der bei anderer Besetzung des Hauses nicht möglich gewesen wäre, dennoch aber als vollwirksame Willenserklärung der Volksvertretung gilt. Am wenigsten kommt es zuletzt darauf an, ob die Erklärung der Volksvertretung den wahren Willen des Volkes wiedergibt, denn dieser ist kein Rechtsbegriff. Was aber Rosins Behauptung anbelangt [2]), so kann zugegeben werden, dass sie zwar an sich richtig ist. Indessen hat sie nur Wert, wenn nach erfolgter Beschlussfassung der Volksvertretung oder nach der Sanktion, aber vor der Publikation, durch eine Verfassungsänderung die der Publikation vorausgehenden Abschnitte des Gesetzgebungsverfahrens geändert werden.

c) Theorie der zeitlichen Unbeschränktheit [3]). Sie halte ich für die richtige, u. z. aus folgenden

---

[1]) Das gleiche gilt von den Kammern.

[2]) vgl. S 22.

[3]) Laband 4. A. II, 55; jetzt Arndt, R.St.R. 183 und v. Seydel, Komm. 2. A 118; Jellinek 332, Fleischmann 86; Müller-Meiningen, Zur Aufhebung des § 2 des Jesuitengesetzes (Ann. 1904, 308).

Gründen. In den Verfassungsurkunden, mit Ausnahme von Sachsen-Koburg-Gotha und Hamburg, fehlt eine Fristbestimmung[1]). Es lag nahe, eine solche Frist festzusetzen. Dass man es nicht tat, lässt die Vermutung zu, dass man sie nicht wollte. Hauptsächlich aber gibt die Widerlegung der Gründe für eine positive Fixierung einen Beweisgrund ab für die zeitliche Unbeschränktheit. Etwas bedenklich ist das zeitlich unbeschränkte Verkündigungsrecht ja allerdings, denn steht dem Kaiser die Möglichkeit zu, das „wann" der Publikation zu bestimmen, so ist in Wirklichkeit auch das „ob" seiner freien Entschliessung anheimgestellt. Auch eine von der Volksvertretung in das Gesetz gebrachte Klausel, die einen bestimmten Anfangstermin setzt, kann nicht zum Ziele führen[2]), denn die Volksvertretung kann dem Souverän nichts befehlen. Diesem steht es frei, einem solchen Gesetze einfach die Sanktion zu verweigern. Erteilt er sie aber dennoch, so bindet ihn der Termin nicht, denn die Publikation ist nur eine rechtliche Folge der Tatsache der Sanktion, niemals des sanktionierten Gesetzes, denn sonst wäre die Publikation die erste Folge der Verbindlichkeit des Gesetzes. Das erste Befolgen des Gesetzes gewänne dadurch also, dass es in der Publikation bestände, einen ganz besonderen Charakter. Davon ist aber in der Verfassung nirgends die Rede. Indessen es zeigt sich hier, dass ohne das auch im öffentlichen Recht geltende Prinzip von Treu und Glauben nicht auszukommen ist[3]) Der Kaiser muss verkündigen. Er hat nur die tatsächliche Möglichkeit, mangels eines Endtermins, unter Bruch der Verf. das Gesetz nicht zu verkündigen[4]). Weil aber die Sanktion der Kernpunkt des ganzen Gesetzgebungshergangs ist und alles, was nachher geschieht, nur notwendige Folge der Sanktion ist, so rechtfertigt sich die Forderung,

[1]) Arndt, Pr. V. U. S. 366.
[2]) a. M. Pabst 87 u. Scheibke 129.
[3]) Laband, D. Jur. Z. 1904, S. 324,
[4]) Frormann, Arch, 14, 56.

dass die Publikation sobald als möglich zu erfolgen hat. Jede Verzögerung der Publikation würde „eine Verlängerung der durch das Gesetz fixierten vacatio legis herbeiführen“ [1]).

Von praktischer Bedeutung kann diese Streitfrage nur für das Reich werden, wo Sanktion und Publikation in verschiedenen Händen ruhen. Anders dagegen in Preussen, wo beide Funktionen Rechte des Königs sind. Der Oeffentlichkeit ist jede Kontrolle über die Erteilung der Sanktion entzogen, weil diese nicht bekannt zu werden braucht. Wird sie aber officiell bekannt gemacht, so hat auch der Monarch die Verpflichtung, die Publikation alsbald vorzunehmen.

§ 9.

Ausführung des Verkündigungsbefehls.

Für das Reich liegt im Ausfertigungsbefehl, für Preussen in der erfolgten Ausgabe der Nummer des Gesetzblattes, (bezw. in der ev. Bekanntgabe der Sanktion) der juristische Geburtsmoment des Gesetzes. Ist der Verkündigungsbefehl erlassen, so hat im Reich der Kanzler, in Preussen der Ressortminister bezw. das Staatsministerium das ausgefertigte Gesetz zu verkündigen. Im Reich geschieht dies durch das Reichsgesetzblatt (R.V. Art. 2), in Preussen in der „Preussischen Gesetzsammlung“ [2]) [3]). Nicht der Originaltext, sondern eine beglaubigte Abschrift wird dem Druck zu Grunde gelegt [4]), und dieser erfolgt stets in deutscher Sprache. Jedes Gesetz erhält eine durch den betreffenden Jahrgang laufende Nummer [5]). Im Reiche

[1]) Jellinek 333.

[2]) Ges. v. 3. 4. 1846 (G. S. 151). Nur die im Ges. v. 10. 4. 1872 (G. S. 357) aufgezählten königlichen Erlasse werden durch die Amtsblätter veröffentlicht.

[3]) Laut Kgl. Erlass v. 24. 11. 1906 wurde dieser Titel statt des bisherigen „Gesetzsammlung für die Kgl. Preuss. Staaten“ eingeführt.

[4]) Fleischmann 96.

[5]) In Preussen seit Verordn. v. 28. 10. 1810.

ist der Kanzler selbst Herausgeber des Gesetzblattes, weshalb er auch die Verantwortung für die Authenticität trägt. Alle ausgefertigten Gesetze sind, mit dem Datum der Ausfertigung versehen, vollständig abzudrucken.

Bei Landesgesetzen, die zu Reichsgesetzen erklärt werden, wird leider oft nur auf die Publikation in den landesstaatlichen Gesetzblättern verwiesen. Nur der den betreffenden Landesgesetzen reichsrechtlich Geltung verschaffende Gesetzesbefehl erscheint im Reichsgesetzblatt (R.G.Bl.). Direkt verfassungswidrig, wie Zorn[1]) meint, kann solcher Brauch zwar nicht genannt werden, indessen wird durch ein derartiges Verfahren das R.G.Bl. lückenhaft, und es ist ein oft zeitraubendes und umständliches Nachschlagen in den einzelstaatlichen Sammlungen erforderlich. Eine Verkündigung von Reichsgesetzen in jenen Organen verschafft ihnen dagegen keine Geltung und steht auf gleicher Stufe wie die gesellschaftliche Publikation in Zeitungen und wissenschaftlichen Werken. Wenn v. Seydel, ausgehend von seiner Auffassung des Reichs als Staatenbund, die Verkündigung in den einzelstaatlichen Landesgesetzblättern für ausreichend erklärt und die Verkündigung im R.G.Bl. als eine Formvereinfachung ansieht, so ist das nicht richtig, denn das Reich besitzt seine eigene Gesetzgebung.

Wird ein Gesetz durch eine Novelle abgeändert, so muss auch diese in der Form eines Gesetzes verkündet werden, denn nur so hat sie rechtliche Wirkung. Dem Kanzler bezw. dem Minister kann dann die Verkündigung des abgeänderten Textes im R.G.Bl., bezw. in der G.S. aufgetragen werden. Nur dadurch, dass sie unter Verantwortlichkeit obiger Behörden geschieht, unterscheidet sie sich von der durch Privatpersonen. Sie besitzt sonst keinerlei verfassungsrechtliche Wirkung.

[1]) R.St.R. I, 419: dagegen Laband II, 56 und Arndt R.St.R. 185.

§ 10.
Publikationsfehler.

Nur zu oft tritt der Fall ein, dass bei der Herstellung des Gesetzes Fehler unterlaufen. Man scheidet sie in Redaktions- und Publikationsfehler. Erstere sind solche, die in das mit dem Akte der Gesetzesausfertigung abschliessende Stadium der Redaktion des Originaltextes fallen, Publikationsfehler dagegen sind solche, die bei dem auf die Ausfertigung folgenden Stadium sich einschleichen. Grundsatz ist nun, dass derjenige den Fehler zu verbessern hat, der die Schuld an seinem Vorkommen trägt[1]). Weil der Abdruck des Gesetzes nicht mehr zu den Funktionen des Kaisers bezw. Königs gehört[2]), sondern Pflicht des Reichskanzlers bezw. des Staatsministeriums ist, so haben diese Organe, ohne einen Befehl einzuholen und so schnell als möglich, Druckfehler, die sich eingeschlichen haben, zu verbessern, denn in dieser Fassung ist ihnen der Text nicht übergeben worden. Die Berichtigung muss, wenn sie Gesetz sein soll, in dem Text der Nummer des R.G.Bl., bezw. der G,S. unter Gegenzeichnung des Kanzlers, in Preussen eines Ministers, erfolgen[3]). Sie darf auch nicht in dem am Ende des Jahres beigegebenen Inhaltsverzeichnis enthalten sein oder auf lose Blätter erfolgen, die dann dem Jahrgang beigebunden werden. Leider wird diesem Gebote aber selten genügt[4])[5]).

---

[1]) vgl. Lukas 236.

[2]) Laband, II, 56; Hensel, Ann. 1882, 25; Arndt, R.St.R. 185; Fleischmann 98; Rosin 257; Seydel, 2. A. 174; Fricker 17.

[3]) a. M. Lukas 241, der sich auf Gewohnheitsrecht beruft.

[4]) vgl. Fleischmann 99.

[5]) Die Frage, ob dem Richter ein Prüfungsrecht bezüglich der Gesetze zusteht, ist sehr bestritten. Sie gehört jedenfalls in das Bereich der Gesetzesinterpretation, (welches Wort im weitesten Sinne zu nehmen ist). Nur soviel sei erwähnt, dass der Richter verpflichtet ist, die gehörige Publikation zu prüfen. Diese Ansicht hat wohl allgemein Anerkennung gefunden (Laband II, 166 R,G, 24, 3; Brie, S. 52, 56; Oppenhoff 5, 238).

§ 11.
Beginn der Verbindlichkeit.

A. Im Reich. Nach Art. 2. R.V. beginnt, wenn nichts anderes festgesetzt wird, die Verbindlichkeit 14 Tage nach Ausgabe des betreffenden R.G.Bl.'s in Berlin, weshalb dieser Tag auf jedem Stück zu vermerken ist. Es kann auch angeordnet werden, dass das Gesetz ohne vacatio legis, vom Tage der Publikation an, Geltung besitzen soll[1]). Anderseits kann ein späterer Zeitpunkt genannt sein. So trat das B.G.B. erst einige Jahre später in Kraft. — Weil nach Art. 19 des Konsulargerichtsbarkeitsgesetzes auch in den Kolonien Reichgesetze Gültigkeit haben sollen, so sind ergänzende Bestimmungen getroffen. § 30 des Reichsges. über die Konsulargerichtsbarkeit vom 7. 4. 1900 (R.G.Bl. 220) und der auf diesen Paragraphen bezugnehmende § 3 des Schutzgebietsgesetzes vom 25. 7. 1900 (R.G.Bl. 813) setzen längere Zwischenräume an u. z. für die in Europa, Aegypten oder am mittelländischen oder schwarzen Meer liegenden asiatischen Gebiete 2 Monate, für alle übrigen Länder 4 Monate, sofern nichts anderes angeordnet ist. Für andre Länder gibt die Verfassung keine Regel. Laband will zu den 14 Tagen noch die Zeit hinzurechnen, die erforderlich ist, damit das R.G.Bl. in die betreffenden Gebiete gelangt[2]). Diese Annahme ist indessen ganz willkürlich und würde grosse Unsicherheit in der Rechtsanwendung zur Folge haben. Denn das ist nicht der Zweck der Bekanntmachung, dass alle von ihr Kunde haben müssen. Wenn ein Gesetz am Tage der Ausgabe in Kraft tritt, kann die Kenntnis überhaupt noch nicht verbreitet sein. Unbillig wäre es auch, die Entfernung von Berlin als Grund zu benützen. Tatsächlich kann der Zwischenraum kleiner sein, als die Entfernung eines deutschen Ortes von Berlin. Man würde

---

[1]) z. B. Ges. betr. Aenderungen des Gesetzes über die Rechtsverhältnisse der deutschen Schutzgebiete § 3 (R.G.Bl. 1900, 812)

[2]) R St.R. II, 83.

also im Inland formelles, im Ansland materielles Publikationsprinzip haben. Ich schliesse mich deshalb der Meinung Bindings an[1]), der erklärt, es müsse bei der vierzehntägigen Frist bleiben, es sei aber selbstverständlich, dass ignorantia iuris non nocet.

B. In Preussen. Durch § 2 des Ges. v. 3. 4. 1846 (G.S. 151) wurden detaillierte Angaben erlassen, wann ein Gesetz in Kraft treten soll. Der Zeitpunkt richtet sich nach der Entfernung des betreffenden Ortes von Berlin. Durch Ges. v. 16. 2. 1874 (G.S. 23) ist diese Bestimmung aufgehoben und ein einheitlicher Zeitpunkt normiert. Nach dem Wortlaut und dem Vorbild der R.V. treten auch in Preussen die Gesetze mit dem 14. Tage nach der Ausgabe in Kraft, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt.

---

[1]) Handbuch des Strafrechts I, 229—230.

B. Verordnungen.

§ 12.

Einleitung.

Nicht alle Vorschriften, nach denen sich das Verhalten der Staatsbürger bestimmt, beruhen auf Gesetzen. Für viele Verhältnisse setzt die Verordnung bindende Normen. Das Recht, Verordnungen zu erlassen, ist ein unmittelbarer Ausfluss jeder Regierungsgewalt. Das ist unbestritten [1]). Zweifelhaft dagegen sind die Grenzen dieser Befugnis. Alle Verordnungen zerfallen in zwei Gruppen, nämlich in Rechts- und Verwaltungsverordnungen. Jene schaffen objektives Recht, unterscheiden sich hierin also in nichts vom Gesetz im materiellen Sinne. Diese sind „Anordnungen auf dem Gebiete der Verwaltung, eine Ausübung der freien Regierungstätigkeit" auf dem „von den Gesetzen den Verwaltungsbehörden freigelassenen Raum staatlicher Fürsorge" [2]). Im Reiche sind die Rechtsverordnungen nur zulässig auf Grund einer reichsgesetzlichen Delegation (vgl. Anm. 2), und die Befugnis zum

---

[1]) Laband II, 198; Jellinek 370.

[2]) Laband II, 86. Der in der Literatur fast allgemein herrschenden Ansicht, dass in Art 7, Abs. 1 Nr. 2 eine allgemeine Delegation in Bezug auf Ausführungsverordnungen enthalten sei, kann ich mich nicht anschliessen. Der erwähnte Art erteilt dem Bundesrat lediglich die Befugnis, Verwaltungsvorschriften und Einrichtungen zu erlassen. Dieser strikteren Auffassung von Art 7 neigt neuerdings auch der Bundesrat und das Reichsgericht zu. vgl. Meyer-Anschütz S. 604, A. 73

Erlasse ist zwischen Bundesrat und Kaiser geteilt, soweit sie nicht dem Kanzler oder andern Reichsbehörden übertragen ist. In Preussen stehen sie, ebenfalls nur kraft Delegation, dem Könige zu [1]), der sie im wesentlichen an seine Minister subdelegiert hat. Zu dieser Art gehören die Polizeiverordnungen.

Aus der Natur jeder Verordnung, die Gehorsam erheischend denen, die sie angeht, gegenübertritt, folgt die Notwendigkeit ihrer Verkündigung, u. z. einer Verkündigung, die geeignet ist, die Kenntnis ihres Inhalts zu vermitteln. Mangels einer klaren Verfassungsvorschrift gehen die Ansichten über die Form der Publikation weit auseinander.

§ 13.

Publikation der Verwaltungsverordnungen.

A. Im Reich. Nur bezüglich der Verwaltungsverordnungen ist man sich darin einig, dass sie keiner besonderen Publikationsform bedürfen [2]). Der Bundesrat hat nur die Pflicht, seine Beschlüsse den Einzelregierungen mitzuteilen, damit diese für deren weitere Kundgabe an die Landesbehörden Sorge tragen können. Es steht im Belieben des Bundesrats, welchen Weg er einschlagen will. Einmal kann die Mitteilung geschehen durch schriftliche Zufertigung, d. h. durch ein amtliches Schreiben an die Gliedstaaten. Die Ausfertigung erfolgt gemäss § 27 der revidierten Geschäftsordnung für den Bundesrat vom 26. 4. 1880 im Namen des Bundesrats durch den Kanzler. Dieser Weg ist aber oft ungangbar und wird deshalb ersetzt durch den Abdruck in einem geeigneten Publikationsorgan, ebenfalls unter Verantwortung des Kanzlers. Praktische Erwägungen werden den Aus-

[1]) Ausnahmen in Art. 45 und 63, wo bestimmt wird, dass der König die zur Ausführung der Gesetze nötigen Verordnungen, sowie Notstandsverordnungen ohne Delegation erlassen könne, letztere freilich nur unter Vorbehalt nachträglicher Genehmigung seitens der Volksvertretung.

[2]) Laband II, 112, 199; Hänel, R.St.R. 293.

schlag geben, ob der eine oder der andre Weg einzuschlagen ist. Soll die Vorschrift nur für Behörden gelten, so wird Bekanntmachung durch Behändigung vorherrschend sein, weil es oft geboten erscheint, dem Publikum den Inhalt der Anweisung zu entziehen. Wo solche Erwägungen nicht mitsprechen, geschieht die Verkündigung meist durch das Centralblatt oder daneben durch andere geeignete Fachzeitschriften. Bequemlichkeitsrücksichten werden entscheidend sein. Es bedarf dann keiner umständlichen Bekanntmachung, sondern es genügt die einfache Verweisung auf das Publikationsorgan. Zuweilen sind die bundesrätlichen Verwaltungsvorschriften im R.G.Bl. veröffentlicht. Es wäre jedoch verfehlt, daraus zu folgern, dass nun alle im R.G.Bl. verkündeten Verordnungen auch Rechtssätze enthalten müssten [1]). Gesetz und Verordnung bestimmen meist die Art und Weise ihrer Verkündigung, deren Befolgung bei Gesetzen dem Kaiser, bei Verwaltungsverordnungen dem Bundesrat obliegt.

B. In Preussen. Für die Verwaltungsverordnungen in Preussen gilt freies Ermessen der Regierung in der Publikation. Die Behörden bleiben auch bei nicht ordnungsmässiger Verkündigung an die Verordnungen gebunden. Doch werden natürlich diejenigen Blätter gewählt, welche unter Redaktion der erlassenden Behörde stehen. Zur Veröffentlichung dienen 1.) Ministerialblatt für die gesamte innere Verwaltung, 2.) Centralblatt der Abgaben, Gewerbe- und Handelsgesetzgebung und Verwaltung, 3.) Justitzministerialblatt, 4.) Centralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung, 5.) Armeeverordnungsblatt, 6.) Eisenbahnverordnungsblatt.

§ 14.

Publikation der Rechtsverordnungen.

A. Rechtsverordnungen sind Gesetzen gleichzuachten. 1.) Streit herrscht dagegen, wie bundesrätliche Rechts-

[1]) O. Mayer I, 124.

verordnungen zu verkündigen sind. Diese Meinungsverschiedenheit ruht z. T. auch auf dem Streit über den Begriff des Gesetzes in der Verfassung.

Die herrschende Meinung[1]) fordert unter Berücksichtigung des Inhalts der Rechtsverordnungen die Verkündigung im R.G.Bl. Arndt[2]), Seidel[3]) und die sich ihnen anschliessenden[4]) stellen unter Betonung des formellen Moments in R.V. Art. 2 die Art der Verkündigung in das Belieben des Bundesrates. Die Anhänger Labands gehen von Art. 62 Pr.V.U. aus. Hier sind die Formen angegeben, welche für die Verabschiedung eines „Gesetzes" erforderlich sind. Daraus entspringe der Begriff des formellen Gesetzes. Dieses sei zu definieren als eine staatliche Erklärung, welche unter Mitwirkung des Königs und beider Kammern erfolgt. In diesem Sinne könne aber Art. 62 II das daselbst befindliche Wort „Gesetz" nicht gemeint haben, denn sonst wäre der erwähnte Satz tautologisch, was daraus erhelle, wenn man die gefundene Definition für „Gesetz" einfüge. Man käme dann zu der sinnlosen Bestimmung: Die Uebereinstimmung des Königs und beider Kammern ist zu jeder staatlichen Erklärung erforderlich, welche unter Mitwirkung des Königs und beider Kammern erfolgt. Deshalb sei der Schluss geboten, dass das Wort „Gesetz" im materiellen Sinne zu verstehen sei[5]). Dieser Ansicht ist beizupflichten, denn im vorkonstitutionellen Preussen war der heutige formelle Gesetzesbegriff unbekannt[6]). Gesetzgebung und Verordnungsgewalt lagen, weil gleichbedeutend in der Hand des Königs. Der Begriff musste deshalb erst in

---

[1]) vgl. Laband II, 110

[2]) St R. 201; Verordnungsr. 209.

[3]) Komm. 2. A. S. 45.

[4]) Loenig 239; Rosenberg 591: R.G 40, 76; 48, 84.

[5]) Anschütz, Theorien 18; Hubrich, Ann. 1904, 847; Seligmann 116.

[6]) vgl. R.G. 44, 277; Schwartz 197; Hubrich 781.

der Verf. bestimmt werden, und das geschah in Art. 62 I. Wollte man in demselben bestimmenden Satze das Wort „Gesetz“ im formellen Sinne, d. h. als bereits bestimmten Begriff auffassen, so läge in der Tat eine Tautologie vor. Dem widerstreitet Arndt [1]), indem er anführt, dass die ausdrückeliche Anordnung, dass gewisse Rechtssätze nur durch die Gesetzgebung aufgestellt werden dürfen, keinen Sinn hätte, wenn sich aus Art. 62 folgern liesse, dass Rechtssätze nur im Wege der Gesetzgebung erlassen werden können. — Dieser Grund ist nicht stichhaltig. Oft stellt der Gesetzgeber einen allgemeinen Grundsatz auf und spezialisiert ihn dann durch Angabe einzelner Fälle, wo ihm die Befolgung besonders wichtig erscheint [2]), oder er stellt ein Arbeitsprogramm für die Zukunft auf [3]). Die Notwendigkeit, „Gesetz“ als einen materiellen Begriff zu nehmen, ergibt auch die Tatsache, dass einige Verfassungsartikel „Gesetz“ gleich Rechtsnorm, einschliesslich des Gewohnheitsrechtes, gebrauchen. Dieser Sprachgebrauch ist bei einem verständigen Gesetzgeber nur unter der Voraussetzung begreiflich, dass er hier die hauptsächlichste Erscheinungsform eines allgemeineren Begriffs an die Stelle des letzteren setzt. So müssen nach Art. 54 und 58 König und Regent schwören, nach der Verf. und den Gesetzen zu regieren, und nach Art. 86 wird die richterliche Gewalt durch unabhängige nur dem Gesetz unterworfene Richter ausgeübt. Wollte man annehmen, dass in diesen drei Artikeln nur formelle Gesetze gemeint seien, so wären König, Regent und Richter in der Lage, sich über Gewohnheitsrecht hinwegsetzen zu können. — Ferner gestattet Art. 63 dem König den Erlass von sog. Notverordnungen, die aber der nachträglichen Genehmigung des Landtags bedürfen. Dass hierunter nur Rechts- nicht Verwaltungsverordnungen zu verstehen sind, ist

---

[1]) Verordnungsrecht 34 u. 67.
[2]) Seligmann 116.
[3]) Anschütz, Theorien 50.

zweifellos, denn letztere bedürfen in keinem Fall der Mitwirkung des Landtags. Aus Art. 62 lässt sich der Schluss ziehen, dass im Regelfall die Kammern beim Erlasse von Rechtsnormen mitzuwirken haben. In Art. 63 findet sich die Ausnahme. Diese Auffassung wird unterstützt durch die Aufeinanderfolge der beiden Artikel.

Wenn also, wie gezeigt worden ist, in den angezogenen Artikeln sowohl Gesetze im form. Sinne wie Rechtsverordnungen zu verstehen sind, so bedürfen beide der gleichen Verkündigung.

Denselben Grundsatz wie Art. 62 Pr.V.U. enthält auch der ihm nachgebildete Art. 5 R.V. Auch hier kann „Gesetz" nur im materiellen Sinne zu verstehen sein, sonst enthielte er gleich Art. 62 eine sinnlose Tautologie. Man kann auch Art. 48 II zum Vergleiche heranziehen. Hier wird „Gesetzgebung" als Gegensatz zu „administrativer Anordnung" gebraucht und eine Ausnahme von der am andern Ort gezogenen Grenze zwischen den Befugnissen der gesetzgebenden und verwaltenden Organe gemacht. Von dieser Ausnahme lässt sich durch argumentum e contrario auf die Regel schliessen, dass beim Fehlen einer Delegation Rechtssätze nur durch Gesetze erlassen werden dürfen [1]).

Schliesslich bestimmt auch Art. 2, dass Reichsgesetze den Landesgesetzen vorgehen. Damit kann aber keineswegs gemeint sein, dass nur formelle Reichsgesetze formellen Landesgesetzen vorgehen sollen, sondern dass überhaupt Landesrecht durch Reichsrecht gebrochen werden soll [2]).

B. Form und Ort der Publikation im Reich. Wenn also, wie sich aus den obigen Darlegungen ergibt, das in den bewussten Artikeln angewandte Wort „Gesetz" materiell aufzufassen ist, so sind die Vorschriften hinsicht-

---

[1]) Laband II, 97; E. Mayer 139; Anschütz, Theor. 93.
[2]) Laband, Arch. 18, 307; v. Mohl 168.

lich der Publikation die gleichen wie bei Gesetzen. Es hat eine Ausfertigung zu erfolgen.

1) Bei den bundesrätlichen Verordnungen geschieht sie durch den Vorsitzenden, den Kanzler[1]). Er hat ebenso, wie bei Gesetzen der Kaiser, die Voraussetzungen für ein gültiges Zustandekommen zu bezeugen und nicht nur die Ordnungsmässigkeit des formellen Verfahrens zu beurkunden[2]). Eine kaiserliche Ausfertigung ist in Art. 17 nur für Gesetze vorgeschrieben. Dieser Unterschied ist sachlich begründet, denn für ein formelles Gesetz ist der Bundesratsbeschluss nur eine der verfassungsmässigen Voraussetzungen, ein Bundesratsbeschluss genügt aber schon für eine von ihm erlassene Verordnung[3]). Für ein Prüfungsrecht des Kaisers, wie es bei formellen Gesetzen am rechten Platze ist, ist hier kein Raum. Der Beschluss des Bundesrats ist lediglich ein Beschluss wie der jeder andern Korporation, der nach aussen durch den Vorsitzenden in Erscheinung tritt und keiner Ueberprüfung von seiten eines Dritten bedarf. Der Kaiser ist zwar Repräsentant des Reiches, nicht aber des Bundesrats. Nur wenn die bundesratliche Verordnung sich auch an das Ausland wendet, z. B. bei Ein- und Ausfuhrverboten, muss, weil der Kaiser das Reich nach aussen vertritt, kaiserliche Ausfertigung erfolgen.

2) Verordnungen des Kaisers sind von ihm selbst auszufertigen, d. h. zu unterschreiben, zu datieren, mit dem kaiserlichen Siegel zu versehen und vom Kanzler gegenzuzeichnen.

Die Rechtsverordnungen sind ferner im R.G.Bl. zu verkündigen. Leider aber trägt die Praxis dieser wohlbegründeten Forderung nicht Rechnung. Rechtsverordnungen des Bundesrats erscheinen bald im R.G.Bl., bald in dem „Centralblatt für das deutsche Reich," obgleich

---

[1]) R.V. Art. 15.
[2]) O. Mayer I, 282, A. 17; a. M. Laband II, 106.
[3]) Laband II, 105.

dieses Blatt nur sein wollte eine „Zeitschrift, herausgegeben durch das Reichskanzleramt (Reichsamt des Innern), welche zur Aufnahme solcher für die Publikation bestimmter Veröffentlichungen der Organe des Reichs dienen soll, die der Verkündigung durch das R.G.Bl. nach Art. 2 R.V. und nach der Verordnung vom 26. Juli 1867 nicht bedürfen[1])." Das Reichsgericht, das in den 2 genannten Entscheidungen sich Arndts Theorie angeschlossen hat, sucht seinen Standpunkt durch die nicht zu bestreitende Tatsache zu rechtfertigen, dass auch das Centralblatt unter Redaktion einer höchsten Behörde stehe und deshalb geignet sei, dem Zwecke der amtlichen Verkündigung, d. h. (!) der Ermöglichung allgemeiner und zuverlässiger Kenntnisnahme zu genügen. Allein damit verkennt es ganz und gar das Wesen der Verkündigung. Diese hat nicht den Zweck, die Bekanntschaft des Publikums mit dem Gesetz zu vermitteln. Solches geschieht viel besser durch die gesellschaftliche Publikation. Einem bestimmten Blatte muss die Kraft der Verkündigung beigelegt werden, sodass der Abdruck in allen andern Blättern nicht imstande ist, gerade diesen einen zu ersetzen[2]). Dieses formelle Verkündigungsprinzip hat nicht nur Bedeutung für die sichere Erkenntnis, welche Rechtsvorschriften erlassen sind, sondern auch dafür, dass keine andern (vom Gewohnheitsrecht natürlich abgesehen) erlassen sind[3]). Wer freilich, wie Arndt[4]) und Rosenberg[5]), von dem Grundsatz ausgeht, dass alles Bestehende vernünftig sei, wird leicht nur aus der tatsächlichen Uebung auch die Berechtigung erweisen können. Wenn Arndt[6]) und R.G.[7]) anführen, dass verschiedene Gesetze die Art der Verkündigung be-

[1]) Bekanntmachung des Reichskanzleramts v. 22. Dez. 1872 im Reichsanzeiger Nr. 304.

[2]) Laband, Arch. 18, 312; Hänel, Stud. II, 65; Dyroff 860

[3]) Laband, Arch. 18, 314.

[4]) Verordnungsr. 70.

[5]) S. 591 ff.

[6]) Verordnungsr. 204.

[7]) 48, 85.

sonders vorschreiben, was überflüssig wäre, wenn sich die Publikation im R.G.Bl. von selbst verstünde, so folgt daraus noch gar nichts. Diese Anordnung kann im Hinblick auf die schwankende Praxis auch das Labandsche Prinzip betonen wollen, während die Anheimstellung der Verkündigungsart hinsichtlich der Verwaltungsverordnungen an sich selbstverständlich erscheint, hinsichtlich der Rechtsverordnungen aber von Arndt nicht nachgewiesen ist[1]). Das Centralblatt genügt auch keineswegs den Anforderungen, die man an ein Gesetzblatt stellen muss. Zunächst gibt es keine reichsgesetzliche Vorschrift, die dem Abdruck im Centralblatt die Kraft der Verkündigung verleiht oder bestimmt, was darin aufgenommen werden soll. Da ferner die Verkündigung von Gesetz und Rechtsverordnung ein durch Rechtssatz geregelter Akt des öffentlichen Rechts ist und die Mitwirkung der Rechtsanordnungen die gleichen sind wie die der Gesetze, so kann sie nur von der gesetzlich zuständigen Behörde unter amtlicher Verantwortung vorgenommen werden. An einer solchen fehlt es aber. Sie werden zwar vom Reichskanzler unterzeichnet. Aber diese Zeichnung ist nicht die des Art. 17. Denn da der Reichskanzler in keinem konstitutionellen Abhängigkeitsverhältnis zum Bundesrat steht, bedeutet die Unterschrift nichts anderes als die Bezeugung, dass der Bundesratsbeschluss mit seiner Ausfertigung übereinstimmt[2]). Zorn[3]) hält das Zentralblatt für völlig ausreichend, da es im Ermessen der Regierung steht, die Art der Publikation frei zu bestimmen, wenn damit nur dem Begriff der Publikation Genüge geschieht. Das aber ist gerade nicht der Fall. Sehen wir von den oben angeführten grundsätzlichen Bedenken ab, so muss bemängelt werden, dass auch die billigste Forderung, die man an ein Publikationsorgan

---

[1]) Ja, Arndt bleibt selbst nicht konsequent. An vielen Stellen weicht er ganz offensichtlich von seiner Theorie ab. (vgl. die Nachweise bei Seligmann 118, Anm. 2.)

[2]) Hänel, Stud. II, 89.

[3]) Ann. 1885, 310.

stellen muss, nämlich, dass die Verkündigung geeignet sein muss, als unanfechtbar und leicht zu ermittelnder Ausgangspunkt für staatliche Rechtsanwendung zu dienen, nicht erfüllt ist. Jeder muss doch die tatsächliche Möglichkeit besitzen, später über Zahl, Art, Wortlaut und Inhalt der Verordnungen sich unterrichten zu können. Dass das Publikationsorgan der verordnenden Behörde gehört, ist dabei gar nicht erforderlich. Wenn deshalb ein Organ in konstanter Praxis zu Publikationen benutzt wird, so wird man schliesslich nolens volens, ohne Rücksicht darauf, ob es das Central-, Gesetz- oder Amtsblatt ist, die Verkündigung als geeignet ansehen, denn dann besteht die geforderte Möglichkeit der Ueberprüfung, die wegfällt, wenn bald dieses, bald jenes Organ benutzt wird. Laband glaubt allerdings ein Prinzip entdeckt zu haben, nach dem der Bundesrat verfahre[1]). Nach ihm werden nämlich vom R.G.Bl. alle diejenigen Vorschriften fern gehalten, welche einer Verkündigung im Rechtssinne nicht bedürfen. Aus dem Ort der Verkündigung könne man deshalb einen Schluss auf den Charakter der Vorschrift ziehen, wenn es auch tatsächlich nicht zu vermeiden sei, dass Rechtsverordnungen Verwaltungsvorschriften und Verwaltungsverordnungen Rechtsregeln enthielten. Wenn indes, um nur ein Beispiel anzuführen, die Bestimmungen über die im Verkehr zulässigen Fehlergrenzen von Mass und Gewicht anfänglich im R.G.Bl. (S. 698 vom Jahre 1869 nnd S. 328 von 1871) publiciert werden, die Abänderungen vom 14. 12. 72 im Centralblatt (1873, S. 3), dann eine Bekanntmachung vom 25. 7. 75 im Centralblatt (S. 436) unter Verweisung darauf im R.G.Bl. (1875, S. 257), so ist das eben völlig prinzipienlos. Diese Regellosigkeit aber führt zur Rechtsunsicherheit. Es ist auch nicht einzusehen, warum die Verkündigung im R.G.Bl. unmöglich sein sollte. Mag das Blatt auch an Umfang zunehmen, Bequemlichkeitsrücksichten dürfen dabei nicht mitsprechen.

---

[1]) Arch. 18, 327 ff.

Geregelt ist dagegen die Verkündigung der vom Kaiser erlassenen Rechtsverordnungen. Sie müssen, gemäss der Verordnung vom 26. Juli 1867 [1]) betreffend die Einführung des Bundesgesetzblattes für den Norddeutschen Bund, im R.G.Bl. verkündet werden. Eine Ausnahme machen jedoch die Rechtsverordnungen in Heer- und Marineangelegenheiten, deren Bekanntmachung im Armee- bezw. Marineverordnungsblatt erfolgt.

Bezüglich der vom Reichskanzler erlassenen Rechtsverordnungen ist Bekanntmachung im Centralblatt die Regel. Es gilt hier das Gleiche wie das oben bei den bundesrätlichen Verordnungen Gesagte.

C. Form und Ort der Publikation in Preussen. Hier ergeben sich keine Schwierigkeiten, weil gesetzliche Vorschriften bestehen.

1) Die kgl Verordnungen müssen, ohne Unterschied, ob sie für die ganze Monarchie oder für einen Teil derselben bestimmt sind, in der G.S. abgedruckt werden [2]). Nur eine scheinbare Ausnahme bilden evangelische Kirchengesetze, soweit sie rein kirchlichen Charakter tragen, denn sie werden nicht von dem König als Staatsoberhaupt, sondern als Träger des Kirchenregiments erlassen. Nach Zustimmung der zuständigen Synode und der Gegenzeichnung des Oberkirchenrats bezw. des Kultusministers werden sie in den kirchlichen Gesetz- und Verordnungsblättern publiciert [3]).

2) Hinsichtlich der von den Ministern auf Grund einer Subdelegation erlassenen Verordnungen ist zu beachten: Sind diese an das Publikum gerichtet, so werden sie nur bei besonderer gesetzlicher Vorschrift in der G.S. publiciert. Unrichtig ist es daher, wenn Rönne [4]) ver-

[1]) Bundesgesetzblatt S. 24.

[2]) Ges. v. 3. 4. 1846, § 1 in G.S. 151.

[3]) Die durch Ges. v. 10. 4. 1872 § 2 aufgezählten königlichen Erlasse müssen durch Amtsblätter verkündigt werden. Daneben ist aber Hinweis in der G S. erforderlich.

[4]) Pr.St.R. I, 395.

langt, dass alle die Untertanen bindende Anordnungen in der G.S. verkündet werden sollen, denn im preussischen Recht findet sich keine derartige Bestimmung wie in Art. 2 R.V. In gewisser Beziehung ist also die Art der Publikation in das Belieben der Behörde gestellt. Meist wird indes der Gesetzgeber, welcher den Befehl zum Erlass einer Verordnung erteilt, auch zugleich angeben, wo die Publikation zu erfolgen hat.

3) Besondere Vorschriften existieren über die Polizeiverordnungen. Die von den Ministern, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Oberbergämtern erlassenen Polizeivorschriften sind danach unter der Bezeichnung „Polizeiverordnung“ und unter Bezugnahme auf die §§ 136—138 L.V.G. durch die Amtsblätter des Bezirkes zu verkündigen, in denen sie Geltung erlangen sollen[1]). Die ratio legis für die Bezugnahme ist: Dadurch, dass die vom Gesetz ausdrücklich verlangten wesentlichen Voraussetzungen für die Gültigkeit einer Polizeiverordnung erwähnt und auf diese Weise zur Kenntnis des Publikums gebracht werden, soll es diesem möglich sein, die Gesetzesbestimmungen zu prüfen und sich von der Zulässigkeit zu überzeugen. Ist kein Anfangstermin bestimmt, so treten die Verordnungen mit dem 8. Tage nach der Ausgabe in Berlin in Kraft[2]). Ueber die Art und Form orts- und kreispolizeilicher Verordnungen beschliesst der Regierungspräsident[3]). Besondere Arten dieser Bekanntmachungen sind a) Anschlag oder Aushang an gewissen öffentlichen Orten, z. B. am Gemeindehause, für längere Zeit. b) für Verordnungen, die nur eine bestimmte Lokalität betreffen, Aufstellung von sog. „Warnungstafeln“.

---

[1]) **Landesverwaltungsges.** (L.V.G.) § 140.
[2]) L.V.G. § 141.
[3]) L.V.G. § 144; vgl. Rosin 255 ff. u Schwartz S. 335.

§ 15.

Ausserkraftsetzung von Notverordnungen in Preussen.

In Preussen hat, abweichend vom Reich, der König das Recht, sog. Notverordnungen zu erlassen (Art. 63). Sie verlieren, sofern der nächste Landtag ihnen nicht zustimmt, ihre Gültigkeit. Es herrscht nur Streit, ob sie ipso iure ausser Kraft treten, oder ob Publikation erforderlich ist[1]). Die meisten Bearbeiter des preuss. Rechts verlangen eine förmliche Aufhebung. Die andere Ansicht wendet dagegen ein, dass das Fehlen der Zustimmung die Verordnung ipso iure ausser Kraft treten lasse, sobald die Nichtgenehmigung feststehe. Hierbei wird übersehen, dass dieser Vorgang nur zwischen König und Landtag sich abspielt, dass nichts davon in die Aussenwelt zu dringen braucht, und dass keiner verpflichtet ist, sich um Vorgänge innerhalb des Landtags zu kümmern. Die Notverordnung, mag sie auch unter Vorbehalt der Zustimmung der Kammern ergehen, erlangt doch durch die gehörige Publikation formelle Gesetzeskraft, kann also immer nur auf dieselbe Weise ausser Kraft gesetzt werden. Nur hat in diesem Fall die Veröffentlichung nicht konstitutive, sondern deklaratorische Bedeutung. Eine solche ausdrückliche Publikation ist als actus contrarius gegenüber dem Erlass in der preuss. Verf., wo das richterliche Prüfungsrecht gegenüber gehörig verkündeten kgl. Verordnungen ausgeschlossen ist, geboten. Ausserdem spricht auch die Entstehungsgeschichte des Art. 63 für die hier vertretene Ansicht. Alle Anträge, die dahin gingen, die Notverordnung ipso iure ihrer Wirksamkeit zu entkleiden, wurden mit grosser Majorität abgelehnt[2]). Später er-

---

[1]) vgl. die Citate bei Meyer-Anschütz 579, A. 10.
[2]) vgl. Schwartz 211.

lassene Gesetze haben auch eine ausdrückliche Vorschrift. So bestimmt z. B. das Gesetz über die allgemeine Landesverwaltung v. 30. 7. 1883 (G. S. 195) in §§ 139 und 143, dess diejenigen dringlichen Verordnungen, welche die erforderliche Zustimmung nicht später erhielten, ausser Kraft zu setzen seien. Wäre die entgegengesetzte Ansicht richtig, so hätte Art. 63 so lauten müssen wie Art. II, § 23 II des zwar vom Reiche, aber unter wesentlicher Mitwirkung des Preussischen Königs erlassenen Gesetzes über die Verf. Elsass-Lothringens, v. 31. 5. 1911 (R.G.Bl. 231), worin dem Kaiser ein Notverordnungsrecht im Reichsland zugebilligt wird: „Diese Verordnungen sind dem Landtag (sc. von Elsass-Lothringen) bei seinem nächsten Zusammentreten zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten ausser Kraft, sobald der Landtag die Genehmigung versagt."

§ 16.

Schluss.

Wir fassen das Resultat zusammen. Gesetze bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Publikation. Diese ist im Reich eine Pflicht des Kaisers und erfolgt im Reichsgesetzblatt, in Preussen, wegen des Zusammenhangs mit der Sanktion, ein Recht des Königs und erfolgt in der Gesetzessammlung. Ein Endtermin ist nicht vorgeschrieben, doch ist begrifflich notwendig, dass die Verkündigung sobald als möglich zu erfolgen hat. Der Publikation muss eine Ausfertigung vorangehen, die das verfassungsmässige Zustandekommen des Gesetzes bezeugt.

Bei Verordnungen ist hinsichtlich der Verwaltungsverordnungen, da sie keine Rechtssätze enthalten, die Verkündigung in das Belieben der erlassenden Behörde gestellt. Rechtsverordnungen stehen Gesetzen gleich, unterliegen also im Reich hinsichtlich der Verkündigung

denselben Regeln wie diese. Besonderheiten gelten in Preussen, wo, infolge gesetzlicher Regelung, der Publikationsmodus bei kgl. Erlassen feststeht, bei Verordnungen der Behörden, weil eine dem Art. 2 R.V. analoge Vorschrift fehlt, in ihr Belieben gestellt ist.

Lebenslauf.

Ich, Paul August Englisch, bin geboren am 12. Januar 1887 zu Herzogswalde, Kreis Grottkau O./S. als Sohn des Oberpostschaffners Josef Englisch und seiner Ehefrau Johanna, geb. Scheiblich und bekenne mich zum evangelischen Glauben. Von Ostern 1900 bis Ostern 1908 besuchte ich das Gymnasium zu Myslowitz. Nach bestandener Reifeprüfung studierte ich an der Universität zu Breslau 6 Semester Rechts- und Staatswissenschaften und bestand am 1. Februar 1912 hierselbst das mündliche Doktorexamen.

Herrn Geheimrat Brie danke ich an dieser Stelle für sein gütiges Anteilnehmen am Gelingen der Arbeit.